

## IL NUOVO CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

*Gabriele Faggioli, Legale, Partner ISL*

*Maria Cristina Daga, Legale, ISL*

*Ing. Stefano Aiello, IT Governance & Information Risk Management, Partner HSPI*

*Ing. Roberto Carbone, IT Governance, Senior Manager HSPI*

*Dottor Giorgio Toma, Pianificazione e Controllo, Partner HSPI*

*Monica Palmirani, Associate professor of Legal Informatics School of Law*

*Alma Mater Studiorum Università di Bologna C.I.R.S.F.I.D.*

### **I** principi guida

Il D. Lgs. n. 235 del 30 Dicembre 2010 ha modificato ed integrato il Codice dell'Amministrazione Digitale del 2005 ("Cad"). Il nuovo Cad avvia un processo di rinnovamento della Pubblica Amministrazione che punta ad incidere positivamente sulla qualità dei servizi resi e stabilisce nuove regole per incentivare la digitalizzazione dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione nei confronti di cittadini e imprese.

La riforma nasce dalla convinzione che la digitalizzazione della pubblica amministrazione sia uno strumento per:

- 1.garantire ai cittadini ed alle imprese maggiore accessibilità ai servizi erogati dalla PA in modo sicuro e legalmente valido, al fine di accrescere la produttività in molti settori, dalla sanità alla giustizia;
- 2.accrescere la produttività ed ottenere risparmi interni che potranno essere investiti in futuri progetti di innovazione e nell'assegnazione di nuove risorse incentivanti;
- 3.riorganizzare i processi amministrativi interni per gestire il flusso documentale nativamente in formato digitale, gettando così basi solide per realizzare un'amministrazione telematica integrata e non solo automatizzata

L'adozione di sistemi digitali per lo svolgimento delle procedure amministrative deve mirare alla riduzione di tempi e costi al fine di rendere più snello e veloce l'iter burocratico per la fornitura di servizi, ma anche a riformulare i processi organizzativi trasformando profondamente il procedimento amministrativo, piuttosto che mimare, tramite tecnologie, i tradizionali flussi documentali.

Vengono quindi introdotte misure premiali mirate ad incentivare la produzione della pubblica amministrazione, attraverso l'utilizzo delle tecnologie digitali ed il riutilizzo del risparmio che dalle medesime deriva, così come vengono previste misure sanzionatorie per le amministrazioni inadempienti proprio perché si deve passare dalla fase del "poter fare" alla fase del "dover fare".

Si compie un primo passo verso l'introduzione delle logiche di IT Governance all'interno delle amministrazioni. Tali logiche sono utilizzate sia per ridurre i costi che a sostegno dell'adozione dello stesso Cad.

Infine, certezza e tracciabilità delle informazioni gestite e delle transazioni effettuate sono condizioni necessarie per poter introdurre logiche di meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti, coerentemente a quanto previsto dal Decreto legislativo n. 150/2009 ("Riforma Brunetta").

### **G**li elementi di innovazione

Il nuovo CAD trasforma in norma cogente raccomandazioni che prima erano lasciate alla valutazione interna delle singole pubbliche amministrazioni le quali potevano sempre usare la norma di salvaguardia contenuta nell'art. 3, comma 1-bis (Il principio di cui al comma 1 si applica alle amministrazioni regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa.) ora abrogata. Oppure nell'art.41 dove al comma 2 si ribadisce l'importanza del procedimento e del fascicolo informatico non lasciandolo più come obiettivo opzionale (può

raccogliere), ma inserendolo a pieno titolo come una meta da raggiungere (La pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico...). Molte altre modifiche, prevalentemente minimali e quindi sottotono, sono seminate nel CAD solo per dare a questo strumento maggiore coerenza, obbligatorietà e certezza.

Il nuovo Cad offre alla pubblica amministrazione un aspetto di modernità nel più ampio panorama tecnologico in evoluzione che coinvolge il nostro Paese. I principali cambiamenti introdotti dalla riforma:

- Validità dei documenti indipendente dal supporto (artt. 20-23 quater)
- Validità dei documenti informatici (artt. 22, 23, 23-bis, 23-ter.)
- Conservazione digitale dei documenti (artt. 43, 44 comma 1-bis e 44-bis)
- Posta elettronica certificata (artt. 6, 48 e 65)
- Siti pubblici e trasparenza (art. 54)
- Customer satisfaction dei cittadini su Internet (artt. 54 e 63)
- Moduli on line (art. 57)
- Trasmissione delle informazioni via web (art. 58)
- Comunicazioni tra imprese e amministrazioni (art. 5 bis)
- Accesso ai servizi in rete (artt. 64 e 65)
- Firme (artt. 1, comma 1, lett. q-bis, 28, comma 3-bis, 21 comma 2-bis e 25)
- Carta di identità elettronica e Carta nazionale dei servizi (art. 64)
- Pagamenti elettronici (art. 5)
- Protocollo informatico, fascicolo elettronico e tracciabilità (artt. 40-bis e 41)
- Basi dati di interesse nazionale (art. 60)
- Unico ufficio per il coordinamento funzionale degli uffici ICT (art. 12)
- Continuità operativa e Sicurezza digitale (artt. 50bis e 51)
- Open data (artt. 52 e 68)
- Ampliamento delle disposizioni alle aziende e alle regioni (artt. 2, 14 e 75, ccomma 3-bis)
- Contratti pubblici (art. 62-bis)
- Riutilizzo (artt. 68, 69 e 70)

Nel seguito sono approfondite alcune delle novità introdotte dal Cad.

## **A**pprofondimento sulla firma digitale e sulla PEC

L'art. 3 del Cad prevede il diritto per cittadini ed imprese di utilizzare le tecnologie informatiche nella gestione dei rapporti con la pubblica amministrazione e con i gestori dei servizi pubblici, allargando quindi l'orizzonte dei soggetti fino ad ora previsti. A questi ultimi viene riconosciuta la facoltà di effettuare pagamenti, presentare istanze, firmare documenti, nonché ottenere informazioni con modalità informatiche ed ogni altro supporto elettronico che possa fornire la medesima utilità.

Al fine di ottenere una facilitazione nell'esercizio dei propri diritti, le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 9 del Cad, favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggior partecipazione dei cittadini e delle imprese al processo democratico introdotto dal Cad.

Inoltre, con l'integrazione di una nuova disposizione inserita con l'art. 5-bis, il Cad prevede che la comunicazione tra imprese e amministrazione pubbliche - per quanto concerne la presentazione di istanze, dichiarazioni, scambio di informazioni e documenti - debba avvenire esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Tale norma è stata integralmente introdotta con la recente riforma.

Gli strumenti elettronici forniti per comunicare con la pubblica amministrazione sono molteplici e altrettanti sono i mezzi idonei a generare elettronicamente dei contrassegni a dimostrazione dell'effettuazione del servizio reso. Infatti il nuovo Cad stabilisce le regole di conformità del documento cartaceo a quello digitale, facendo esclusivo riferimento a tutti gli obblighi posti dalle specifiche disposizioni del codice.

Il documento informatico, che assolve il requisito della forma scritta con efficacia probatoria, deve tener conto delle caratteristiche oggettive di qualità, di sicurezza, di integrità ed immutabilità.

Inoltre, qualora sia sottoscritto con firma

elettronica avanzata, digitale o qualificata, necessaria per l'identificabilità del suo autore, esso acquista l'efficacia della scrittura privata, ai sensi dell'art. 2702 cod. civ. Nel contempo si tutelano i documenti che richiedono la forma scritta (art. 1350, primo comma, numeri 1-12, c.c.) richiedendo la firma qualificata o digitale, pena la nullità dell'atto. Si denota un parallelismo normativo del documento informatico a quello analogico, in virtù dell'estensione delle norme contenute nel codice civile alle tecnologie informatiche introdotte.

Il nuovo Cad fornisce inoltre una serie di indicazioni necessarie alla conservazione, trasmissione, copia e duplicazione del documento informatico, nonché le indicazioni necessarie per la validità delle copie dei documenti, quali ad esempio, copia digitale di documenti cartacei, duplicazione digitale e copie analogiche di documenti informatici. A questo proposito il CAD introduce la possibilità di mantenere la catena di validità giuridica del documento informatico anche quando si materializza in analogico, introducendo concetti innovativi quali il contrassegno digitale (art. 23-ter, comma 5) posto a garanzia della conformità con l'originale.

Altro strumento veloce, sicuro e valido per la comunicazione con la pubblica amministrazione è rappresentato dalla posta elettronica certificata (PEC). La trasmissione di documenti informatici, avvenuta a mezzo di posta elettronica certificata, equivale alla notificazione a mezzo del servizio postale, salvo diverse disposizioni di legge (art. 48).

I cittadini possono utilizzare la PEC anche come strumento alternativo di firma delle istanze, verso la pubblica amministrazione, rispetto all'uso della firma digitale. Mentre, per le aziende e le pubbliche amministrazioni la PEC diviene uno strumento obbligatorio.

La novella legislativa in materia di firme elettroniche è stata integrata dal concetto di "firma elettronica avanzata", ovvero un insieme di dati in forma elettronica allegati

al documento informatico, che consentano l'identificazione del firmatario e ne garantiscano la connessione al medesimo. La firma elettronica avanzata, digitale o qualificata, conferisce al documento informatico piena validità legale. Le modalità di utilizzo, i limiti e le informazioni necessarie al titolare della firma sono contenuti nel certificato qualificato (elettronico) e possono essere rese disponibili anche in rete.

### **A**pprofondimento sul servizio di Conservazione

Merita un approfondimento anche la gestione della conservazione del documento informatico, in quanto i responsabili della conservazione nei pubblici uffici, ora elevati a ruolo differenziato dagli archivisti e posti in coordinazione con il responsabile della privacy e del protocollo, possono certificare il processo di digitalizzazione servendosi dei Conservatori Accreditati i quali possono essere soggetti pubblici o privati.

L'art. 44-bis introduce la figura di Conservatori accreditati, intesi come quei soggetti che ottengono il riconoscimento dei requisiti di sicurezza e affidabilità, per effettuare il processo di conservazione dei documenti informatici.

Il servizio di conservazione è finalizzato al mantenimento della validità giuridica dei documenti informatici e le principali attività previste a tale scopo sono :

- Acquisizione dei documenti mediante interfacciamento attraverso web service dei sistemi documentali degli enti produttori;
- Verifiche sui documenti (firma, formato, struttura);
- Creazione dei blocchi di conservazione e apposizione del timestamp;
- Ulteriore verifica delle firme dei documenti contenuti nel blocco di conservazione;
- Creazione del manifesto di conservazione che descrive il processo di conservazione attuato e i rilevativi esiti;

- Apposizione sul manifesto di conservazione del timestamp e della firma del conservatore ad attestare il corretto svolgimento del processo di conservazione;
- Messa a disposizione dell'ente produttore dei documenti conservati e delle relative prove di conservazione, per finalità di esibizione e accesso amministrativo.

Una delle strutture di riferimento a livello nazionale è rappresentata dal Polo Archivistico Regionale dell'Emilia-Romagna (ParER), con cui HSPI ha il piacere di collaborare su tutti gli aspetti consulenziali connessi allo sviluppo del portafoglio servizi e dell'organizzazione a supporto (<http://parer.ibr.regione.emilia-romagna.it/>).

### **A**lcuni impatti sull'IT Governance delle PA

All'art. 12 comma 1 la legge richiede che le pubbliche amministrazioni centrali individuino un unico ufficio dirigenziale generale responsabile del coordinamento funzionale degli uffici ICT.

Nel caso di amministrazioni che oggi dispongono di più uffici ICT, la legge offre un'opportunità di efficientamento. Infatti, l'unificazione di molteplici uffici ICT, permette di eliminare le ridondanze nelle competenze e permette efficienze significative grazie alle economie di scala.

L'unificazione è invece una minaccia per quelle amministrazioni che, sottovalutando la complessità del cambiamento organizzativo o non avendo a disposizione i fondi per affrontare tale cambiamento in modo strutturato, si limiteranno semplicemente ad accorpate funzionalmente uffici ICT oggi esistenti. Tali uffici sono differenti sia per modo di lavorare che per competenze. Senza la necessaria armonizzazione e ottimizzazione dei processi operativi dell'ICT, il loro accorpamento rischia solo di aumentare la complessità gestionale e le difficoltà di coordinamento.

Si consideri che la numerosità e complessità delle iniziative di digitalizzazione imposte

dalla legge richiede a tutti gli Uffici ICT (anche a quelli che sono già unificati) un notevole sforzo in termini di maturazione delle proprie capacità di governo. Infatti, senza l'adozione di metodologie pianificazione e controllo dei progetti ICT (Project Management) è impensabile che le amministrazioni conducano con successo in così breve tempo un numero così elevato di progetti. La legge individua con molta precisione le metriche per misurare il successo dei progetti in termini di tempi e i costi delle iniziative progettuali.

Senza contare che i tagli ai budget delle PA imporranno l'adozione di tecniche Pianificazione e Controllo di costi ICT per riuscire ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse.

Il Cad non affronta in modo altrettanto esplicito l'identificazione dei requisiti per l'erogazione (esercizio) dei servizi digitali oggetto delle iniziative. Ad esempio, nella legge non ci sono riferimenti alla misurazione di livelli di servizio. L'unico riferimento alla qualità è relativo a misurazioni della customer satisfaction. Quest'ultima, sebbene rappresenti un indicatore importante, che deve sempre essere verificato, proprio per la mancanza di oggettività non dovrebbe mai essere utilizzata come UNICO metro per la misurazione di un servizio, di un Ufficio o di una amministrazione.

L'unificazione degli uffici ICT costituisce un primo passo verso l'adozione di principi di razionalizzazione tipici dell'IT Governance.

Passi come questo potrebbero e dovrebbero essere ulteriormente intrapresi con successivi interventi legislativi che pongano le basi per la razionalizzazione dei processi e dell'organizzazione con la quale sono i gestiti i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni centrali e locali.

Questi interventi di IT Governance, a nostro parere, sono propedeutici

- alla razionalizzazione delle architetture (omogeneizzazione, semplificazione, condivisione CED, outsourcing, virtualizzazione, ...) e quindi al recupero di risorse economiche
- all'introduzione più rapida ed a minori

- costi delle innovazioni previste dal CAD
- all'incremento di performance, livelli di sicurezza e continuità operativa

Sebbene le singole amministrazioni abbiano delle specificità che richiedano delle conoscenze peculiari per comprendere le esigenze e definire i requisiti delle soluzioni informatiche, le competenze necessarie per la progettazione, lo sviluppo e l'esercizio dei Sistemi Informativi possono essere messe a fattor comune. Esiste una fortissima proliferazione di amministrazioni con compiti molto simili, basti pensare agli 8.100 comuni, 6.000 dei quali con meno di 5.000 abitanti, oppure le quasi 11.000 scuole. In questi casi, potrebbe essere auspicabile, oltre alla standardizzazione delle applicazioni e dei servizi informatici, anche la remotizzazione dell'esercizio dei sistemi e delle applicazioni, in cui, grazie a tecniche di controllo accessi e firma digitale ormai standardizzate, ogni amministrazione rimarrebbe responsabile del trattamento dei dati di propria competenza e non si occuperebbe della progettazione, dello sviluppo, della manutenzione e dell'esercizio di sistemi informativi.

Condizione necessaria perché sia possibile perseguire un percorso di recupero di efficacia e di efficienza come quello prospettato è che a livello nazionale e/o regionale sia dato l'adeguato supporto in termini di linee guida e, soprattutto, di centri di competenza che mettano a fattor comune servizi di raccolta ed analisi della domanda (non sviluppo) e governo dei livelli di servizi (non esercizio).

In senso lato, questa potrebbe essere l'operazione di riduzione del digital divide indirizzata al pieno e corretto utilizzo dei sistemi a supporto delle PA locali disseminate sul territorio nazionale.

### **A**pprofondimento sulla continuità operativa

Nell'art. 50 bis, la legge, riconosciuto l' "intenso utilizzo della tecnologia dell'informazione", impone alle PA la predisposizione di piani di emergenza per "assicurare la continuità delle operazioni indispensabili per il servizio e il ritorno alla normale operatività" in caso di

disastri.

La legge fissa persino la frequenza con la quale le PA devono verificare la funzionalità del piano di continuità operativa.

La responsabilità di definire le linee guida per l'attuazione della legge ed in particolare per la predisposizione dei piani di Disaster Recovery è affidata a DigitPA (l' Ente Nazionale per la Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, <http://www.digitpa.gov.it>).

Inoltre, a DigitPA è affidata la responsabilità di fornire un parere tecnico sugli studi di fattibilità tecnica che ciascuna amministrazione farà.

Oltre a DigitPA chi sono gli attori?

Le PA Centrali, ed in particolare gli Istituti di Previdenza in quanto tra gli enti centrali maggiormente informatizzati e maggiormente esposti a rischi di continuità operativa e il MEF. Le PA Locali, ed in particolare le Regioni, in quanto a loro la legge assegna il ruolo di guida per i comuni, le province, le scuole e le ASL.

Ammesso e non concesso che le PA centrali e, soprattutto, quelle locali trovino le capacità, oltre che le risorse, per attuare l'art 50bis sulla continuità operativa, sono indubbiamente elevati i benefici diretti ed anche quelli indiretti che ne potrebbero scaturire, in particolare:

- impostazione per servizi
  - o al fine di poter predisporre i piani di fattibilità le PA dovranno effettuare iniziative di Business Impact Analysis, quest'attività le costringerà a censire i servizi IT erogati al pubblico e quelli a supporto dei processi interni, a comprenderne il valore, ad identificare le catene produttive e tecnologiche, a mappare le competenze necessarie ed i fornitori coinvolti nell'erogazione
  - o Questa conoscenza potrà contribuire ad innalzare le capacità di IT Governance e di razionalizzazione
- maturazione del settore del Business Continuity Management sia in termini di domanda che di offerta:
  - o maggiore chiarezza e rapidità (da parte delle PA) nell'identificare i requisiti di ripartenza e le soluzioni organizzative e tecnologiche
  - o maggiore capacità di offrire servizi



contrattualmente chiari, flessibili ed a prezzi più competitivi

Questa maturazione del mercato potrà avere riflessi molto positivi anche sulle imprese private: aumenterà la disponibilità di professionisti competenti e supporterà lo sviluppo di un'offerta di servizi di Disaster Recovery più competitiva.

### **A**lcuni impatti sulle relazioni con le Aziende

Un aspetto evidente del nuovo CAD è che esce dal mero ambito "pubblica amministrazione" per regolare anche i rapporti fra e con le imprese. La stessa normativa sulla PEC e sulla firma si estendono a pieno titolo a tutti i rapporti fra privati statuendone l'obbligatorietà per le imprese e i professionisti. L'art. 2 comma 2 allarga i soggetti destinatari del CAD ed infine l'art5-bis introduce l'obbligo da parte delle imprese di inoltrare istanze, dichiarazioni, dati, esclusivamente utilizzando mezzi telematici. Questa norma, insieme all'art. 38, del D.L. 25/06/2008, n. 112, rende possibile l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) in capo ai Comuni nonché all'attuazione dell'intero flusso procedurale dell'iniziativa Impresa in un Giorno, seguita a ruota dall'introduzione della Segnalazione Certificata di Inizio Attività, volta a semplificare i rapporti impresa pubblica amministrazione.

### **L**e scadenze temporali dettate dal Piano di eGovernment

A partire dal 25 gennaio 2011

- entro i prossimi 3 mesi le Pubbliche Amministrazioni utilizzeranno la PEC o altre soluzioni tecnologiche equivalenti per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di ritorno ai soggetti che preventivamente hanno dichiarato il proprio indirizzo elettronico;
- entro i prossimi 4 mesi le amministrazioni individueranno un unico ufficio responsabile dell'attività ICT;
- entro i prossimi 6 mesi le Pubbliche Amministrazioni centrali pubblicheranno sui propri siti istituzionali i bandi di concorso;
- entro i prossimi 12 mesi saranno emanate

regole tecniche che consentiranno di dare piena validità alle copie cartacee e, soprattutto, a quelle digitali dei documenti informatici, dando così piena effettività al processo di de materializzazione dei documenti della PA. Inoltre le Pubbliche Amministrazioni non potranno richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali. Il cittadino fornirà poi una sola volta i propri dati alla Pubblica Amministrazione: sarà onere delle amministrazioni (in possesso dei dati) assicurare - tramite convenzioni - l'accessibilità delle informazioni alle altre PA richiedenti;

- entro i prossimi 15 mesi le Pubbliche Amministrazioni predisporranno appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale operatività.

L'attivazione del processo di digitalizzazione è distribuita con tempi e modalità tali da consentire alle pubbliche amministrazioni l'adeguamento con gli interventi necessari che prevedono un orizzonte temporale definitivo al 2012.

Nell'arco di dodici mesi le pubbliche amministrazioni dovranno dotarsi delle necessarie misure per l'applicazione delle nuove disposizioni di legge, da intendersi immediatamente valide ed efficaci; dovranno dapprima utilizzare la PEC come strumento di comunicazione, predisporre un unico ufficio responsabile delle attività ICT fino a dare corso alla totale dematerializzazione dei documenti della pubblica amministrazione. Entro i prossimi quindici mesi le pubbliche amministrazioni dovranno predisporre necessari piani di emergenza idonei ad assicurare la continuità delle operazioni indispensabili a fornire il servizio a cittadini ed imprese.

Il grande progetto che vede coinvolte le pubbliche amministrazioni, introdotto con le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 235 del 30 Dicembre 2010 e rese attuative con provvedimento del D.P.C.M. del 2 Marzo 2011 n. 51752, è quindi in corso di esecuzione ed è finalizzato alla modernizzazione strutturale ed organizzativa dei pubblici uffici.